تحديات الضمان الاجتماعي

د. عمر إبراهيم حسين

المقـــدمة:

صار الضمان الاجتماعي لا يخلو منه أي نظام قانوني في الدولة الحديثة، بسبب ما يقدمه للمجتمع من خدمة اجتماعية واقتصادية وسياسية، مع ذلك فإن الباحث في هذا الحقل، لا يمكنه أن يتجاهل التساؤلات الجدية حول مستقبله وتحدياته التي جعلته يعيش وضعاً بين "الانكار والتأييد"، فهل يكتفي فقط بمعالجة الآثار السلبية الناشئة عن الأخطار الاجتماعية، أم إن الوقاية منها تطرح نفسها بقوة على الضمان الاجتماعي؟ (المبحث الأول) ورغم ما يقدمه من ضمانات كبيرة لحياة كريمة، فهل يعد عبئاً مالياً أم إنه أداة للتماسك الاجتماعي؟ (المبحث الثاني)، وبلغ الانفاق على الضمان الاجتماعي في بعض الدول ثلث الدخل القومي إن لم يزد، ذلك برر علاوة على أسباب أخرى، طرح تساؤلات حول مستقبله ضاعفت حدتها العولمة (المبحث الثالث).

المبحث الأول

الضمان الاجتماعي بين معالجة آثار الأخطار والوقاية منها

تركزت البدايات الأولى للتأمين الاجتماعي والضمان الاجتماعي، مهمتهما بالدرجة الأولى "على توفير الخدمات الشفائية"[1]، لكن تطورها أفضى إلى الاعتراف بحقوق مكتسبة[2]، للمنتفع بالخدمة الضمانية.

هذه الحقوق تغطي أثار الأخطار الاجتماعية، وتقيم بين المنتفعين "عدلاً اجتماعياً"[3]، في ضوء ذلك يتضح إن الوظيفة الأولى للضمان الاجتماعي تتمثل في معالجة الآثار المالية المنعكسة، على من تعرض لخطر اجتماعي أياً كان نوعه (المطلب الأول)؛ لكن الضمان الاجتماعي صار يهتم لاحقاً بالوقاية من الخطر وتأهيل من تعرض له (المطلب الثاني).

1- مكتب العمل الدولي نحو القرن الواحد والعشرين، تطور الضمان الاجتماعي، مكتب العمل الدولي، جنيف، ترجمة مصطفى حمودة المهدوي، ونادية إبراهيم أبوعبدالله، صندوق الضمان الاجتماعي، ليبيا، 1998، بند118، ص113.

2- إبراهيم قويدر: دراسات في أنظمة الضمان الاجتماعي، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، 1992، ص112.

3- مصطفى الجمال: الوسيط في التأمينات الاجتماعية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1984م، بند 75، ص126.

المطلب الأول
المنافع الضمانية

يقدم التأمين الاجتماعي، باعتباره المحاولة الأولى للحماية من الأخطار الاجتماعية، تعويضاً يهدف إلى تحقيق "ضمان ثبات الدخل للأفراد في المجتمع"[1]، تطور وتوسع هذا التوجه من حيث الأخطار والأشخاص توسعاً ملحوظاً، بعد التحول الذي لحق الحماية الاجتماعية، وانتقالها من حماية العامل إلى حماية المواطن، فصار يحمي ويغطي الضمان الاجتماعي المنتفعين والخاضعين لحمايته من المخاطر محل الحماية، تلك التغطية يطلق عليها وصف "المنافع الضمانية"[2]، ولقد أفضى التطور، إلى شمولية وتعميم التغطية[3]، الأمر الذي أدى إلى الاعتراف بمنافع ضمانية جديدة، تهدف إلى جعل المستفيدين منها، يشعرون أن مستوياتهم المعيشية، لا تتأثر بالخطر الاجتماعي الذي لحقهم، أياً كان نوعه[4].

تواجه المنافع الضمانية حالة انعدام الأمن، فمشكلة الأمن الاقتصادي، في مقدمة ما حاولت المنافع الضمانية أن تتجاوز سلبياته، وفرضت المنافع الضمانية نفسها بقوة على المشرعين في الدول كافة[5]، ولذلك كانت المنافع النقدية، أهم ما يقدمه الضمان الاجتماعي من منافع، والتي يأتي في مقدمتها "المعاش الضماني"، فهو يعد أهم المنافع الضمانية النقدية[6]، وتحاول اجمالاً المنافع النقدية، أن تحل مشكلة انعدام الأمن الاقتصادي بالدرجة الأولى، وتسعى إلى أن تقدم للمنتفعين منها ما يخفف عنهم مشكلة انعدامه.

يحمي المعاش الضماني المضمون من خطر قد تحقق أياً كان نوعه، ويحاول أن يزيل أثاره المالية السلبية ، ويستحق من يحميه الضمان الاجتماعي منافع نقدية أخرى، كالمنح المقطوعة والمنافع قصيرة الأمد والإعانات المالية والمساعدات النقدية الأخرى.

1- فتحي المرصفاوي: التأمينات الاجتماعية والضمان الاجتماعي في القانون الليبي، المكتبة الوطنية، بنغازي، 1974، بند 43، ص74.

2- إبراهيم قويدر: المنافع الضمانية، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، 1993.

3- مكتب العمل الدولي: تطور الضمان الاجتماعي، التقرير السابق، بند 40، ص58.

4- مكتب العمل الدولي: تطور الضمان الاجتماعي، التقرير السابق، بند 39، ص57.

5- الكوني أعبودة: مدخل إلى فكرة الضمان الاجتماعي وقانون الضمان الليبي، مجلة العلوم القانونية، ع3، 4، س2، 1988، ص53.

6- علي محمد الزليتني: المبسط في قانون الضمان الاجتماعي، ط1، (ب ن)، 2016، ص109.

السؤال الذي يفرض نفسه، هل تقتصر المنافع الضمانية على المنافع النقدية أم أن الضمان الاجتماعي المعاصر صار يهتم أيضاً بالرعاية الاجتماعية؟

يؤكد المتخصصون، أن الرعاية الاجتماعية، تعتبر من أنظمة الضمان الاجتماعي المعاصر، وتعد " جزءاً لا يتجزأ منه"[1]، لأنها قد فرضت نفسها على المجتمع، خاصة في ظل ما تشهده المؤسسات التقليدية للحماية من تراجع، وضعف التماسك الأسري، وتنامي حالات الانحراف خاصة عند صغار السن، ناهيك عن وجود شريحة المعاقين التي لا يخلو أي مجتمع منها، الأمر الذي دفع الضمان الاجتماعي المعاصر، إلى أن يولي الرعاية الاجتماعية، القدر الذي تستحقه، فصارت من وظائفه الأساسية[2]، بل هناك من يتوقع، أن تتصدر اهتمام الضمان الاجتماعي في العقد الأول والثاني من القرن الحالي[3]، خاصة أن الاسرة التقليدية لا تقدم إلا القليل من الدعم لمن هو في حاجة إلى الرعاية الاجتماعية[4]، لكن ذلك في تقديرنا لا يلغي المخاطر وإنما يخفف من آثارها، والسؤال المشروع هل صار الضمان الاجتماعي يهتم بالوقاية من الأخطار وتأهيل من تعرض لها؟

المطلب الثاني
الوقاية والتأهيل

نجد في فقه قانون الضمان الاجتماعي، من يعتقد[5]، أن الوقاية أول ما يقوم به المجتمع، لدرء الخطر الاجتماعي، لما لها من دور حيوي في استقراره، فهل صار الضمان الاجتماعي المعاصر مهتماً بالوقاية من الخطر الاجتماعي؟

استمر ردح طويل من الزمن، يركز فيه نظام الحماية الاجتماعية أياً شكله، على أداء منافع نقدية عن مخاطر محددة[6]، لكن الفقه يذهب إلى أنه لا يجب إهمال الوقاية منها[7]، لذلك لا

1- الزليتني: المرجع السابق، ص16.

2- محمد علي الضبيع: تطور نظام الضمان الاجتماعي في ليبيا، (ب ن)، 2005، ص373-374.

3- مكتب العمل الدولي: تطور الضمان الاجتماعي، التقرير السابق، بند140، ص133.

4- مكتب العمل الدولي: تطور الضمان الاجتماعي، التقرير السابق، بند141، ص135.

5- المرصفاوي: مرجع سابق، بند9، ص17.

6- مكتب العمل الدولي: التقرير السابق، بند 118، ص113.

7- المرصفاوي: المرجع السابق، نفس الموضع.

يجب أن نستغرب إذا صارت الوقاية، تحتل موقعاً متقدماً في السياسة الضمانية الحديثة[1]، ذلك صحيح بالمطلق، لأن الضمان الاجتماعي المعاصر، لم يعد يقتصر على المنافع العلاجية أو الشفائية، بل صار يقوم بدور وقائي، يكفل حماية المواطن من الخطر الاجتماعي، فالوقاية لها دور معنوي كبير، من خلال ما تبثه من شعور بالأمن، لكن ليس ذلك الأثر الإيجابي الوحيد للوقاية من الخطر الاجتماعي وإنما تهدف أيضاً، إلى تخفيف الخسائر المادية، لأنها تجنب الضمان الاجتماعي الصرف والإنفاق إذا ما تحقق الخطر الاجتماعي، لإزالة أثاره المادية[2]،

ولذلك هي يجب أن تكون مسؤولية عامة، تقع على كل قطاعات المجتمع، لا على الضمان الاجتماعي وحده[3].

دفعت الوقاية من الأخطار الاجتماعية والاهتمام بها، بيفردج في تقريره الشهير، إلى أن يضعها ثاني مقترحاته لتطوير نظام الحماية الاجتماعية في بريطانيا[4].

في تقديري لم يجانبه الصواب مكتب العمل الدولي، عندما ذكر في تقريره عن تطور الضمان الاجتماعي في القرن الواحد والعشرين، إن الضمان الاجتماعي لم يعد "يقتصر فقط على تلبية الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية عند الحاجة إليها، بل الوقاية أولاً من المخاطر ومنعها من الظهور"[5]، ذلك ما يجب عليه القيام به أيضاً للحيلولة دون وقوع الأخطار، ومن المفيد الإشارة إلى أن الوقاية لا تقع فقط على المضمونين أو المنتفعين بحماية الضمان الاجتماعي، بل هي واجب على كل الأجهزة الحكومية وأصحاب وجهات العمل والجمعيات الأهلية، والأهم أنها تقع أيضاً على "الأفراد والأسر"، كما إن الوقاية من الأخطار الاجتماعية لا تخدم المضمونين فقط، بل تقلل الإنفاق الضماني على صناديق الضمان الاجتماعي الملزمة قانوناً بدفع المنافع النقدية وأداء المنافع العينية[6].

1- مكتب العمل الدولي: التقرير السابق، نفس الموضع.

2- حسن عبدالرحمن قدوس: التعويض عن إصابة العمل بين مبادئ المسؤولية المدنية والتأمين الاجتماعي، ط1، مكتبة الجلاء، المنصورة، بند3، ص7.

3- علي الحوات: الضمان الاجتماعي ودوره الاقتصادي والاجتماعي، ط1، الدار الجماهيرية، مصراتة، 1990، ص178.

4- حول ذلك انظر موسى عبود: دروس في القانون الاجتماعي، المركز الثقافي العربي، بيروت- الدار البيضاء، 1994، ص310.

5- مكتب العمل الدولي: التقرير السابق، بند 39، ص57.

6- مكتب العمل الدولي: التقرير السابق، بند 119، ص114.

إن السياسة الضمانية المعاصرة، لا تعمل على الوقاية من الأخطار فقط، بل حتى إعادة التأهيل، ولذلك يجب أن تنال ما تستحقها من عناية، لمساعدة العجزة والمصابين على التكيف مع أوضاعهم المستجدة، والتي لخصها أحد المختصين في حقل الضمان الاجتماعي، في عبارة بليغة "يجب على المرء أن يتعلم كيف يعيش مع عجزه وليس من أجله"[1].

توصل مكتب العمل الدولي إلى أن إعادة التأهيل يجب أن تنال الأولوية القصوى في مجال السياسية الضمانية القادمة[2]، وأهميتها لا تكمن في دوافع إنسانية فقط بل، "الحاجات الاقتصادية والعملية لكل بلد"، تعد دوافع ومبررات لاعتبارها، واحدة من سياسات الضمان الاجتماعي المعاصرة[3].

في ضوء ما سبق يتضح، أن الضمان الاجتماعي المعاصر، لم يكتف بمعالجة أثار الأخطار المالية بما يقدمه من منافع نقدية، بل صار لاحقاً يهتم بالوقاية منها وإعادة تأهيل من تعرض لها، حتى يتكيف مع عجزه وإصابته، لكن ذلك يتطلب انفاقاً من الضمان الاجتماعي، فهل المجتمع المعاصر ينظر إليه باعتباره عبئاً مالياً أم إنه أداة للتماسك الاجتماعي؟

المبحث الثاني
الضمان الاجتماعي حاجة اجتماعية أم عبء مالي

تصرف بعض دول العالم، خاصة المتقدمة منها، ثلث انتاجها القومي تقريباً على الضمان الاجتماعي، ومن المؤكد أن هذا الإنفاق يجعله عبئاً مالياً كبيراً على الدولة، فهي ملزمة للبحث عن الوسائل المناسبة لجمع الموارد، لمواجهة ما يقدمه الضمان الاجتماعي من منافع، ولذلك فعبئه المالي لا شك فيه (المطلب الأول)، لكن مما لا شك فيه أيضاً، لم يعد للدولة في المجتمع المعاصر أن تتخلى عنه، بسبب ما يقوم به من رعاية واهتمام بالمنتفعين من حمايته، فهو ضرورة اجتماعية (المطلب الثاني).

1- قول منسوب لـ "هورد رسك"، انظر إبراهيم قويدر" دراسات في أنظمة الضمان الاجتماعي، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، (ب ت)، ص247.

2- مكتب العمل الدولي: التقرير السابق، بند 118، ص113.

3- إبراهيم قويدر: دراسات في أنظمة الضمان الاجتماعي، ص248.

المطلب الأول
العبء المالي للضمان الاجتماعي

من حلل عميقاً، ما تقوم به أنظمة الحماية الاجتماعية في المجتمع المعاصر، وفي مقدمتها الضمان الاجتماعي، استنتج أنها تمر في السنوات الأخيرة باختبار صعب، خاصة تكلفتها

الباهظة وعجزها المالي الذي صار يلاحظ على كل الأنظمة الضمانية[1]، لأن العبء المالي المطلوب لتغطية الأخطار الاجتماعية صار كبيراً ومتزايداً في أغلب الدول، في ظل توسعه الكبير وانتقاله من حماية العامل إلى حماية المواطن أياً كانت مهنته، بل صار يحمي حتى من لا عمل له، خاصة إذا اعتبرت الدولة أن الضمان الاجتماعي الراعي لكل من لا راعي له، ولذلك فنجاح الضمان الاجتماعي يتوقف على مدى قدرته في خلق حالة من التوازن المالي[2]، بين ما يجمعه من موارد مالية، وما يقدمه من منافع وتقدمات ضمانية، خاصة في ظل ارتفاع تكاليفها بدرجة كبيرة، والتي من المحتمل أن تشهد زيادة في المستقبل[3]، لأن المواطن في كل دول العالم يعتبر الضمان الاجتماعي استجابة لطموحاته" نحو الأمن والطمأنينة"[4]، مما يعني إن ثمن العبء المالي للضمان الاجتماعي، هو ما يحققه من أهداف اجتماعية، والتي تعد معياراً لنجاحه، أياً كانت أعبائه المالية على الفرد والدولة، فهو والحال هذه يقوم بدور كبير لرفع المستوى المعيشي والاجتماعي لأفراد المجتمع[5]، ومن هنا يتضح، إن العبء المالي للضمان الاجتماعي لم يضع هدراً، وإنما تنعكس نتائجه الإيجابية على المجتمع، مما يعني حتماً إن القواعد القانونية الضمانية تعد "انعكاساً لضرورات الحياة الاجتماعية"[6]، لأنها تهدف إلى تحقيق التضامن والتكافل بين أفراد المجتمع، ولذلك فغايته الاجتماعية تعد هدفه المنشود، التي تغلب على قواعده القانونية فتجعله، "ليس نظاماً للجباية"، مما يعني أن نقبل أعبائه المالية، التي تجعل

1- قرب ذلك انظر أحمد جمال الدين موسى: آفاق التأمين الخاص والاجتماعي في دول العالم الثالث، مؤتمر الجديد في مجال التأمين، جامعة بيروت العربية، منشورات الحلبي، ج2، بيروت، 2007م، ص217.

2- الجمال: الوسيط، بند90، ص146.

3- مكتب العمل الدولي: التقرير السابق، بند 216، ص189.

4- مكتب العمل الدولي: التقرير السابق، بند 39، ص57.

5- الحوات: مرجع سابق، ص184.

6- قدوس: التعويض عن إصابة العمل بين مبادئ المسؤولية المدنية والتأمين الاجتماعي، مرجع سابق، بند1، ص3.

عدم التوازن بين إيراداته ونفقاته أمراً متوقعاً، لان الضمان الاجتماعي المعاصر يحمي الكثير من الفئات الاجتماعية، دون اشتراط مساهمتها في تمويله كالمعاقين مثلاً[1]، الذين، تعد حمايتهم أحد اهم التطورات التي طرأت على الضمان الاجتماعي[2]، لذلك ليس مستغرباً أن تكون الغاية الاجتماعية حاضرة بقوة في المادة الأولى من قانون الضمان الاجتماعي الليبي رقم 1980/13، حيث اعتبرته "حقاً يكفله المجتمع" ويهدف إلى " حماية الفرد ورعايته اجتماعياً وخاصة من لا راعي له من الأطفال والبنين والبنات والمعوقين والعجزة والشيوخ ورعاية الأحداث في حالة الجنوح والانحراف".

إن تكلفة الضمان الاجتماعي الكبيرة، بررت اعتباره أداة للتماسك الاجتماعي ولأنه حاجة اجتماعية ملحة.

المطلب الثاني
الضمان الاجتماعي حاجة اجتماعية

إن للضمان الاجتماعي هدفاً اجتماعياً، ذلك يعني بالضرورة إن عبئه المالي، تبرره حاجة اجتماعية ملحة، يتجاوز بها الفرد المساواة النظرية للحقوق الفردية، التي أفرغتها عدم المساواة الواقعية من محتواها[3]، فتلك الحقوق لا تكتمل إلا بالحقوق الاجتماعية، والضمان الاجتماعي واحد منها، الذي يمكّن الفرد من تجاوز عقم الحقوق الفردية النظرية، التي تستهدف "الإنسان المجرد" لا "الإنسان الحقيقي"، الذي ينقله الضمان الاجتماعي، إلى مستوى حياتي يرتضيه كل فرد في المجتمع، لأنه يحقق له أمناً اجتماعياً من المخاطر الاجتماعية كافة[4]، لذلك أتفهم سر مطالبة الفقه الدستوري، بضرورة التركيز على "الصفة الاجتماعية للحقوق"[5]، وأقدر تقديراً عالياً فقه حقوق الإنسان، الذي يعتقد إن الضمان الاجتماعي، يكفل للإنسان في المجتمع أن يعيش "حياة كريمة" ويحقق استقراراً اجتماعياً له، لأنه يحرره من الحاجة، ويضع على عاتق المجتمع

1- قرب ذلك رجب سيد صميدة: اتجاهات الضمان الاجتماعي في القانون المصري، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهر، 1993م، ص589.

2- مكتب العمل الدولي: التقرير السابق، بند 2، ص28.

3- اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، الأهلية للنشر، ت على مقلد وآخرين، بيروت، 1972، ص180.

4- قرب هذا المعنى، منذر الشاوي الدولة الديمقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية، " الفكرة الديمقراطية، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، ط1، بيروت، 2000، بند 70، ص172- بند 73، ص175.

5- هوريو: المرجع السابق، ص182-183.

التزاماً قانونياً برعاية وحماية أفراده[1]، كما أُكبر تحذير الخبراء الضمانيون من الفقر، الذي صار في اعتقادهم وضعاً لا يطاق في المجتمع المعاصر، والفقراء من حقهم أن يعيشوا حياة كريمة لائقة، ورتبوا على ذلك نتيجة هامة، وهي أن محاربته تعد هدفاً أساسياً للضمان الاجتماعي[2]، لأن منافعه تلعب دوراً فاعلاً لجعل تماسك المجتمع وحمايته من المخاطر الاجتماعية أمراً واقعاً، بحسبان أنها تقف مع أفراد المجتمع ضد الحاجة وتدني الدخل[3]، لأن ذلك يعد خطراً اجتماعياً، يوفر الضمان الاجتماعي الوسائل الكفيلة بدرئه، باعتبارها تضمن تقوية الروابط الاجتماعية بين مكونات المجتمع وتكفل استقرارها، ذلك يدفعني لئن أوكد دون وجل، على أن حماية المجتمع يكفل الضمان الاجتماعي حضورها بقوة، وهذا هو سبب إبراز المشرع الليبي لها في المادة الأولى من قانون الضمان الاجتماعي رقم 1980/13، وتفصيله للرعاية الاجتماعية كمنفعة عينية يقدمها الضمان الاجتماعي في م29 من القانون المشار إليه، بما في ذلك رعاية الفرد والأسرة والترفيه الاجتماعي، ومن هنا لم نبتعد عن الصواب إذا قلت: إن الضمان الاجتماعي ليس عبئاً مالياً فقط، بل حاجة اجتماعية حاول أن يترجمها أمراً واقعاً، رغم ما تعترضه من تحديات بررت طرح تساؤلات حول مستقبله.

المبحث الثالث
مستقبل الضمان الاجتماعي

حقق الضمان الاجتماعي؛ نجاحاً هاماً تجاه الحماية من أخطار اجتماعية كثيرة في المجتمع المعاصر، لأنه يحرر الإنسان من القلق، بسبب ما يؤديه من منافع، توفر له الأمن والطمأنينة فتجعله مشاركاً بفاعلية في التقدم الاجتماعي المطلوب[4]، لكن الأنفاق عليه أوقعه في "إختبار صعب"[5]، برر مع أسباب أخرى طرح تساؤلات حول مستقبله، دفعت به إلى أن يعيش حالة بين القبول والرفض (المطلب الأول)، وفاقم تحدياته ما صار يعترضه من عقبات وصعوبات، ضاعفت العولمة حدتها (المطلب الثاني).

1- ميلود المهذبي: محاضرات في حقوق الإنسان، دار الرواد، طرابلس، 2006، ص99.

2- مكتب العمل الدولي: التقرير السابق، بند226، ص193.

3- إبراهيم الفقيه حسن: محاور اجتماعية، دار أصالة بيروت- الدار الليبية، طرابلس، 1999م، ص338.

4- الضبيع: المرجع السابق، ص161-162.

5- موسى: البحث السابق، ص217.

المطلب الأول
الضمان الاجتماعي بين القبول والرفض

حفزت تحديات الضمان الاجتماعي الكثيرين لتأمل أوضاعه المستقبلية، وذلك في تقديري سر دعوة مدير مكتب العمل الدولي، إلى ضرورة ايجاد رؤية قياسية لمستقبل الضمان الاجتماعي[1]، وتأمل ما يقدمه للأجيال القادمة، وندرك الانتقاد الذي بدأ ظاهراً لأثاره الاقتصادية العكسية بسبب تكلفته العالية، التي تنعكس على الاقتصاد الوطني فتخفض نموه[2]، وتُنقص الأموال المخصصة للاستثمار[3]، لأن ما يقدمه من منافع نقدية، تقف عائقاً أمام المنتفعين للأنفاق على حاجاتهم، وهي على ضعفها لا تشجع على البحث عن عمل، فكأن الضمان الاجتماعي، يعمق الحاجة ويزيد الفقر الذي جاء لمحاربته[4]، كما أن دفع جهات وأصحاب العمل للاشتراكات الضمانية تدخل في مصروفاتهم العمومية، فكأن الضمان الاجتماعي وفق هذا التحليل، لا يحفز الناس على العمل، ويخفض النمو الاقتصادي ويزيد تشوهاته، التي تنعكس على الميزانية العامة للدولة، لكن الفكر الاقتصادي الحديث لا يؤيد ذلك، لأن الضمان الاجتماعي له آثار إيجابية على الاقتصاد الوطني، فهو يساهم في النمو الاقتصادي، ويوفر قاعدة مقبولة للتنمية الاقتصادية[5].

تجد من يلاحظ عجز الضمان الاجتماعي عن تحقيق هدفه بإيجاد " ضمان كاف طيلة الحياة"، وعدم قدرته " وفشله"، في حل مشكلة الفقر[6]، حيث صار يعود إلى المجتمعات، بعد أن ظنت أنها قد قضت عليه، وفي تقدير الفريق الذي أعد تقريراً عن مستقبل الضمان الاجتماعي في القرن الحالي، إن لذلك أسباباً عدة، أولها تعقيد إجراءات حصول المحتاجين للحماية الضمانية، وثانيها فشل المجتمعات في التخفيف من حدة البطالة، لعدم قدرتها على التشغيل،

1- فرانسيس بلانتشار مدير مكتب العمل الدولي: مقدمة التقرير السابق، ص10.

2- موسى: البحث السابق، نفس الموضع.

3- تقرير مكتب العمل الدولي: التقرير السابق، بند9، ص33.

4- تقرير مكتب العمل الدولي: التقرير السابق، بند9، ص34.

5- حول الفكر المشار إليها، انظر موسى، البحث السابق، ص242.

6- مكتب العمل الدولي: التقرير السابق، بند11، ص35.

الأمر الذي حال بين الراغبين في العمل وحقهم فيه[1]، فحق الإنسان في العمل أصبح محلاً للتساؤل في المجتمع المعاصر[2].

تبرز الانتقادات السابقة في بعض الأنظمة الضمانية، وتخف وتنعدم في بعضها الآخر، لكن القلق السائد في جميعها هو المتعلق بالعجز المتنامي في تمويله، وذلك رتب نتيجة بالغة الخطورة وهي ضعف أدائه وعدم قدرته على الوفاء بمنافعه، الأمر الذي أوقعه في اختبار صعب، دفع البعض إلى رفضه والدعوة إلى التخلي عنه، ومن المتوقع أن تستمر تكاليف الضمان الاجتماعي في الصعود، ذلك دفع خبراء الضمان الاجتماعي إلى الدعوة "لأحداث تغييرات أساسية وهامة في نظام الضمان الاجتماعي"[3]، وفق تخطيط محكم، وبشكل تدريجي، مع تنبيه المضمونين قبل إدخال تعديلات عليه[4].

يجد الرافضون للضمان الاجتماعي مبررات تدعم موقفهم، كما إن المدافعين عنه والقابلين به لا تعوزهم الحجة أيضاً، ولكني أؤيد ما ذهب إليه مدير مكتب العمل الدولي، عند تقديمه للتقرير حول مستقبل الضمان الاجتماعي أنه يجب "الاستمرار في الاعتراف بالضمان الاجتماعي كأحد حقوق الإنسان"[5]، لأنه يعد أداة للتحول والتقدم الاجتماعي، ويكون الإنسان أكثر قدرة على العطاء إذا تحرر من الخوف وشعر بالأمن، وذلك لن يحققه إلا الضمان الاجتماعي، الذي برزت العولمة أمامه باعتبارها تحدياً فرضت نفسها عليه.

المطلب الثاني
العولمة والضمان الاجتماعي

يعتقد فكر العولمة أن " تعميم الضمان الاجتماعي، مكيدة وحملة تأديبية موجهة ضد الطبقات الغنية"[6]، ويبدو أن ذلك يعد منطقياً في الفكر الذي يعتبر العولمة "أساساً ذات محتوى

1- حول هذه الأسباب انظر التقرير السابق، نفس الموضع.

2- محمود سلامة جبر: الحماية الدستورية والقضائية للحقوق الأساسية في العمل، ب ن، ط1، 2005، ص14.

3- مكتب العمل الدولي، التقرير السابق، بند18، ص41.

4- مكتب العمل الدولي، التقرير السابق، بند20، ص43.

5- فرانسيس بلاتشار، تقديم التقرير السابق، ص13.

6- محمد أحمد بن فهد، الكوننة، السوق العالمية(العولمة)، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، ع2، س13، يوليو 2005، ص64.

اقتصادي"[1]، من متطلباته اضعاف دور الدولة الاجتماعي، وعدم قيامها به بشكل فعال[2]، والنتيجة المترتبة على هذا التوجه، الغاء الضمان الاجتماعي، وذلك من أهم تناقضات العولمة[3]. التي تحرر رأس المال من كل قيد اجتماعي[4]، وتبعد الدولة عن دورها الاجتماعي، الذي من أهم معالمه الحماية التي يقدمها الضمان الاجتماعي، وعلى الرغم من كونه توجهاً استثنائياً" في تاريخ الرأسمالية"[5]. إلا أن التخلي عنه، يعد تخلياً عن واحد من أهم المكتسبات الاجتماعية التي حققتها البشرية في تاريخها الطويل، لكن لماذا تعد العولمة تحدياً للضمان الاجتماعي؟

يكمن السبب في أنها " لا تفيد معظم السكان بل يعاني هؤلاء بشكل متزايد من عدم الأمان الاجتماعي"[6]. باعتبار ان من تناقضات العولمة، زيادة البطالة واتساع قاعدة المهمشين، الذين يتركون يواجهون مصيرهم لوحدهم دون مساعدة[7]، ولذلك نتفهم ضيق المجتمع المعاصر من التهميش والبطالة[8].

أعتقد أن التضحية بالضمان الاجتماعي في ضوء ما حققه من مكاسب اجتماعية، يعد جريمة لا تغتفر، أياً كانت الأسباب الدافعة إلى التخلي عنه، ولذلك أؤيد من يرى أنه من الإجحاف اعتباره كبش فداء[9]، لأنه من الصعب العودة للأساليب التقليدية في الحماية، على الرغم إن ذلك يعد متوقعاً، ناهيك عن أن ترك الضمان الاجتماعي والتخلي عنه، يضعف دور الدولة تجاه دفاعها عن مواطنيها، في مواجهة حرية السوق المدمرة[10].

1- رجب أبو دبوس، العولمة بين الأنصار والخصوم، مجلس الثقافة العام، سرت، 2008، ص140.

2- موسى: البحث السابق، ص213.

3- سرتية صالح التاورغي: العولمة والدولة الوطنية، ط1، طرابلس، 2007، ص214.

4- أبو دبوس: مرجع سابق، ص168.

5- أبو دبوس: مرجع سابق، ص112.

6- موسى: البحث السابق، ص212.

7- أبودبوس: مرجع سابق، ص170.

8- أبودبوس: المرجع السابق، ص177.

9- تقرير مكتب العمل الدولي: نحو القرن الواحد والعشرين، تطور الضمان الاجتماعي، مرجع سابق، بند208، ص184.

10- موسى: البحث السابق، ص214.

إن العولمة قد تنعكس سلباً على الضمان الاجتماعي، بسبب ما يتطلبه التكيف مع متطلباتها، في التحرر الاقتصادي وفتح الأسواق أمام تدفق رأس المال الأجنبي، الذي يغل بد الدولة في التدخل وفرض الحماية الاجتماعية، التي من اهم أدواتها الضمان الاجتماعي، وإذا قبلنا كل متطلبات العولمة، فإن قاعدة المحتاجين ستتسع لأنها تبقيهم خارج السوق، الذي تحرره العولمة من كل قيد، وفي نهاية التحليل سنجدهم حتماً" على قارعة الطريق"[1]. لأن السوق المنفلت من كل قيد، رغم كل شعارته البراقة، لا يعير اهتماماً بالفقراء، الذين يبقى الضمان الاجتماعي، قلعتهم الأخيرة وحصنهم الحصين، ولذلك يجب الحذر من العولمة وتناقضاتها وقوة دفعها المركزية على المجتمعات الحديثة[2]، ومع ذلك ليس من المناسب أن نهمل الرأي الذي يعتقد أن مشاكل الضمان الاجتماعي لا ترجع للعولمة فقط بقدر ما تعود، إلى سوء إداراته في الدول الغنية والفقيرة على السواء[3].

في ضوء ما سبق تأكد لي وجود تحديات عدة صارت ماثلة في طريق الضمان الاجتماعي، لكن تمويله والعولمة، يعدان أبرزها.

الخاتمة

كانت البداية الأولى للحماية من الأخطار الاجتماعية، والتي عالجها أولاً التأمين الاجتماعي ثم الضمان الاجتماعي، منصبة على التخفيف من الآثار المالية المنعكسة على من وقع عليه الخطر الاجتماعي، وصار العبء أكثر حدة بعد التحول الذي حققه الضمان الاجتماعي من خلال حماية المواطن لا العامل فقط، ذلك فرض شمولية التغطية وتعميمها، فصار الضمان الاجتماعي يقدم منافع للمشمولين بحمايته من الأخطار الاجتماعية كافة، بما في ذلك الوقاية من الأخطار، الأمر الذي جعله عبئاً مالياً وصار كبيراً ومتزايداً في أغلب الدول، لكن ذلك لا يجب أن يخفي أهميته الاجتماعية، لأنه يجعل حق الإنسان في الحماية من الخطر الاجتماعي حقيقة واقعة، رغم أن الإنفاق عليه وضع الدول كافة في وضع صعب، لكن لا يجب التراجع عنه، لأن الإنسان يكون أكثر قدرة على العطاء إذا تخلص من الخوف على المستقبل، ومن المؤكد أن

1- أبودبوس، مرجع سابق، ص170.

2- حول قوة العولمة انظر محمد زاهي المغيربي، في العولمة، ط2، طرابلس، 2006، ص5.

3- حول هذا الرأي انظر ما عرضه موسى في بحثه السابق، ص214.

تناقضات العولمة ضاعفت أزمة الضمان الاجتماعي، لأنها تحرر رأس المال من القيود الاجتماعية كافة، ويعد الضمان أبرزها، لكن التضحية به واعتباره كبش فداء، يجعل الإنسان مكشوف الظهر تسحقه السوق وحريتها المنفلتة، وتدمره تدميراً، لذلك يعد الضمان الاجتماعي قلعته الأخيرة وحصنه الحصين.

المـــراجع:

1. إبراهيم الفقيه حسن: محاور اجتماعية، دار أصالة، بيروت– الدار الليبية، طرابلس، 1999م.
2. إبراهيم قويدر: المنافع الضمانية، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، 1993م.
3. إبراهيم قويدر: دراسات في أنظمة الضمان الاجتماعي، المكتبة الأكاديمية، القاهرة، 1992م.
4. أحمد جمال الدين موسى: آفاق التأمين الخاص والاجتماعي في دول العالم الثالث، مؤتمر الجديد في مجال التأمين، جامعة بيروت العربية، منشورات ا لحلبي، ج2، بيروت، 2007، بند4.
5. الكوني اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، الأهلية للنشر، ترجمة علي مقلد وآخرين، بيروت، 1972.
6. تقرير مكتب العمل الدولي: نحو القرن الواحد والعشرين، تطور الضمان الاجتماعي، جنيف، ترجمة، مصطفى حمودة المهدوي، ونادية إبراهيم أبوعبدالله، صندوق الضمان الاجتماعي، ليبيا، 1998م.
7. حسن عبدالرحمن قدوس: التعويض عن إصابة العمل بين مبادئ المسؤولية المدنية والتأمين الاجتماعي، ط1، مكتبة الجلاء، المنصورة.
8. محمد زاهي المغيربي، في العولمة، ط2، طرابلس، 2006.
9. رجب أبودبوس، العولمة بين الأنصار والخصوم، مجلس الثقافة العام، سرت، 2008.
10. رجب سيد صميدة: اتجاهات الضمان الاجتماعي في القانون المصري، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1993م.
11. سرتية صالح التاورغي: العولمة والدولة الوطنية، ط1، طرابلس، 2007.
12. على الحوات: الضم ان الاجتماعي ودوره الاقتصادي والاجتماعي، ط1، الدار الجماهيرية، مصراتة.
13. على محمد الزليتني، المبسط في قانون الضمان الاجتماعي، ط1، 2016م.
14. فتحي المرصفاوي: التأمينات الاجتماعية والضمان الاجتماعي في القانون الليبي، المكتبة الوطنية، بنغازي، 1974.
15. الكوني أعبودة: مدخل إلى فكرة الضمان الاجتماعي وقانون الضمان الليبي، مجلة العلوم القانونية، ع 3، 4، س2، 1988م.
16. محمد أحمد بن فهد،: العوننة، العالمية (العولمة)، مجلة الأمن والقانون، أكاديمية شرطة دبي، ع2، س13، يوليو205.

17. محمد علي الضبيع: تطور نظام الضمان الاجتماعي في ليبيا، (ب ن)، 2005.

18. محمود سلامة جبر: الحماية الدستورية والقضائية للحقوق الاساسية في العمل(ب ن)، ط1، 2005م..

19. مصطفى الجمال: الوسيط في التأمينات الاجتماعية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1984م.

20. منذر الشاوي: الدولة الديمقراطية في الفلسفة السياسية والقانونية، " الفكرة الديمقراطية"، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، ط1، بيروت، 2000، بند70، ص172- بند 73.

21. موسى عبود: دروس في القانون الاجتماعي، المركز الثقافي العربي، بيروت، الدار البيضاء، 1994م.

22. ميلود المهندبي: محاضرات في حقوق الإنسان، دار الرواد، طرابلس، 2006.